

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

УДК 321.01; 342. 2

О. В. БАТАНОВ

Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Сучасний етап конституційного будівництва в Україні характеризується інтенсивним пошуком принципово нових рішень на шляху корінної перебудови усіх сторін життя держави і суспільства. Однією з актуальних та надскладних проблем, які постали після набуття незалежності української держави є питання вдосконалення територіальної організації влади та територіального устрою України. Адже територіальний устрій є одним з найважливіших інститутів державного ладу України. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави як її територія. Територіальний устрій є організацією території держави.

Територія є неодмінною умовою розвитку всього державного життя. Територія, поряд з категоріями «народ» та «влада», утворює триаду елементів, які формують державу¹. По суті, територія держави уможливорює саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави. Саме тому, традиційно під територією держави розуміють простір самовизначення народу, в межах якого держава здійснює свій суверенітет та свою юрисдикцію², а її конституційно-правовим статусом – певне правове положення території у державі, яке включає її склад, функції, режим, а також правові принципи і гарантії даного статусу³.

Відзначимо, що проблема територіального устрою держави та статусу його складових є однією з найменш досліджених у конституційно-правовій науці. Більш детальний аналіз території в юридичній науці був зроблений юристами-міжнародниками, водночас як представники науки конституційного права, як правило, обмежуються розглядом окремих питань території, зокрема, особливостями територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування, проблемами державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності тощо. Значною мірою недостатня вивченість проблеми у сучасній Україні обумовлює труднощі у загальному розумінні таких феноменів, як унітаризм, федералізм і федералізація, регіоналізм і регіоналізація, децентралізація та деконцентрація тощо.

Не можна не відзначити й те, що у сучасній літературі, присвяченій проблематиці державної території, територіальної організації державної влади та іншим питанням статусу території, далеко не завжди враховується складна, багатоаспектна природа території як конституційної категорії. Безумовно, окремі дослідження проводилися. Так, принаймні за останні роки досліджувалися проблеми політико-територіальної організації, державного устрою, адміністративно-територіального устрою України тощо.

Але, на жаль, ні єдності точок зору з цих питань, ні чіткості відповідей щодо складних проблем територіального устрою та територіальної організації влади у науці немає. Не мала і не має сьогодні чіткого бачення з цих питань й українська держава. Внаслідок цього сучасна державна політика у сфері вдосконалення адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади України характеризується фактичною відсутністю довіри з боку населення до реформаторських дій з даного питання (поряд з відсутністю адекватного фундаментального наукового обґрунтування адміністративно-територіальної реформи), що по суті є основним бар'єром на шляху її реалізації.

Відповідно до Конституції України наша держава є унітарною. Термін «унітарна держава» походить з латинського слова *unus, unitas*, що означає «один», «єдність». Унітарна держава, таким чином, складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою. Унітарний характер української держави означає, що територія України у межах існуючих кордонів є цілісною і недоторканою, що складові частини цієї території перебувають у нерозрив-

ному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносно простою в здійсненні державної влади. Унітарна держава в даний час є найбільш розповсюдженою у світі формою державного устрою. Понад 85 % країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою. Це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави. В унітарній державі є лише одна загальнонаціональна конституція, норми якої застосовуються на території всієї країни без будь-яких обмежень, а також існує тільки загальнонаціональне громадянство. Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів розповсюджується на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. В цих одиницях (департаменти, області, округа, райони, міста тощо) звичайно утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують у відповідності з загальнонаціональним законодавством та зобов'язані застосовувати законодавчі та інші нормативні акти, які приймаються центральними органами державної влади.

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званий адміністративно-територіальний устрій (виключення складають лише так звані мікродержави), суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини. Територія України являє собою не що інше, як велику політичну та соціально-економічну суперсистему, що у визначених державним кордоном межах поєднує ключові функціональні підсистеми життєдіяльності суспільства («управління», «виробництво», «обслуговування», «розселення») та певною мірою локалізує їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць існуючого адміністративно-територіального поділу. Лише у тих випадках, коли локалізація зазначених підсистем на території відповідає існуючому адміністративно-територіальному устрою (відповідно, і існуючій системі управління) адміністративно-територіальний устрій можна розглядати, як оптимальний.

Слід зазначити, що сучасна територіальна організація української держави має суттєві недоліки, які істотно впливають на ефективність організації та діяльності системи публічної влади та управління. Архаїзм «партійно-радянської» системи існуючого адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. Проте, для того, щоб його раціоналізувати і прилаштувати до потреб України, інтересів її громадян, необхідно провести ретельне вивчення демографічних, соціально-економічних, кадастрових та інших проблем. При цьому марно сподіватися на те, що прийняття навіть самого досконалого законодавства про адміністративно-територіальний устрій України вирішить усі проблеми водночас, тому що їх розв'язання лише конституційно-, муніципально- або адміністративно-правовими засобами не є і не може бути оптимальним результатом.

На момент проголошення незалежності Україна мала сформований територіальний устрій, який фактично залишився без істотних змін і після прийняття Конституції України. Однак, як у перші роки незалежності, так і в сучасній Україні, можна помітити й спроби змінити його. Прикладом тому є активізація відцентрових тенденцій регіонів у різних формах: від прагнення утворити економічну Раду Півдня України, «спеціальної самоврядної автономії» Закарпаття, ідеї відродження Донецько-Криворізької республіки, утворення Ради регіонів, пропозицій про економіко-правовий експеримент з розширенням економічної самостійності регіону та вільної економічної зони в Одеській області, бажання утворити так звану Південно-Східну Українську Автономну Республіку під час президентських виборів 2004 р. до пропозицій кардинальної реконструкції державного устрою та адміністративно-територіального устрою країни: відмови від двох з половиною десятків регіонів та конституювання 4–6 регіонів (наприклад, Центрально-Українського, Донецького, Причорноморського, Західного); проведення соціального районування, із врахуванням історико-географічних особливостей, національного і етнографічного складу населення та територіальної спеціалізації виробництва (наприклад, утворення 9 районів); створення економіко-адміністративних районів на зразок тих що були утворені і невдовзі ліквідовані у Радянському Союзі у 50–60-х роках (утворення 10 районів); природнокліматичного районування (утворення країв, які складатимуться з 7–9 повітів) або взагалі федералізації України, зокрема переходу до федерально-земельного устрою. Апофеозом та багато у чому наслідком таких настроїв та тенденцій стали анексія Росією Автономної Республіки Крим, спроби реанімації так званої Новоросії та самопроголошення у 2014 році Луганської Народної Республіки та Донецької Народної Республіки.

Попри ці тенденції та процеси, українська державність історично склалася як унітарне утворення, а тому в майбутньому для нашої держави більш природним та історично сформованим є саме унітарний державний устрій, можливо, навіть зі збереженням (її фактичного повернення до складу України) автономії як утворення, що має вирішувати виключно внутрішні питання, а також істотним розширенням самостійності місцевого самоврядування за рахунок подальшої демократизації в здійсненні державної влади⁴.

Щодо неодноразово висловлюваних пропозицій федералізації України значимим, що аналіз відомих світовій практиці різновидів державного устрою, а також вікових традиції вітчизняного державотворення, вказує на те, що сьогодні Україна, – об'єктивно і суб'єктивно, – ближча до унітарної децентралізованої держави. Незважаючи на перманентні дискусії та твердження про те, що історично Україна тяжіє до федералізації

му, пропозиції щодо федеративного устрою України слід вважати штучними та невідповідаючими історичним та, передусім, існуючим політико-правовим реаліям.

Нині існує не так уже й багато держав, котрі, виникнувши як унітарні, потім змінили форму устрою на федеративну та, внаслідок такої модернізації, являють собою позитивний приклад для рецепції. Так, перетворення Бельгії із унітарної на федеративну державу у результаті кількох етапів державних реформ (з 1970 по 1993 роки) стало вражаючою подією, неповторним досвідом та повчальним прикладом. Вся історія бельгійської держави відзначалася віхами конфліктів між двома культурно-лінгвістичними громадами – валлонами та фламандцями, які проявлялися у різних сферах та мали суттєвий вплив на політичне життя країни. Федералізація Бельгії стала спробою врегулювання таких конфліктів. Втім, як свідчить цей безпрецедентний досвід (який без будь-якої переконливої аргументації пропонується деякими «експертами» для України як рецепт розв'язання її внутрішніх «проблем»), що і сьогодні залишається невирішеною низка проблем між культурно-лінгвістичними громадами. Негативною стороною також є прояв сепаратистських настроїв, які виходять в основному від фламандських політичних партій. Як вказують дослідники, повного вирішення цих етнічних конфліктів у найближчому майбутньому важко досягнути. Відцентровий характер бельгійської федерації, її двополярність, а також тенденція розширення автономії суб'єктів федерації можуть стати сприятливим ґрунтом для розвитку сепаратистських настроїв. Недоліки інституціональної системи можуть призвести до серйозних політичних криз та навіть паралізувати діяльність центральних органів влади⁵.

Російська імперія також завжди залишалася унітарною державою, попри те, що до її складу входили автономні утворення з різним статусом: Велике князівство Фінляндське, Хівинське ханство, Польське царство. Унітарною за суттю й змістом державою продовжувала залишатися і РРФСР, утворена в 1918–1922 роках, хоча офіційно за формою вона була проголошена федерацією. Такий саме характер носив і СРСР. Так, на думку В. І. Савіна, аналіз конституційних актів радянського періоду вказує, що, об'єднуючи юридично суверенні союзні республіки, Радянський Союз проводив квазіфедеративну політику, яка фактично обернулася тим, що федеративна за способом конструкції території держава виявилась унітарною за способом організації влади⁶. У силу цих та інших факторів, В. І. Лексін пропонує відмовитися від теоретичної характеристики радянських держав як федерацій. Слід, радянську федерацію, вважає він, треба визнати або окремою формою державного устрою, або «підформою» однієї із нефедеративних форм складної держави, або прототипом сучасних регіоналістських держав⁷.

Згідно ст. 1 чинної Конституції Російської Федерації «Російська Федерація – Росія це демократична федеративна правова держава з республіканською формою правління». Втім, автор оригінальної докторської дисертації, присвяченої питанням діалектики процесів децентралізації та нової централізації російського федералізму В. І. Савін вважає, що Російська Федерація повною мірою сприйняла цю своєрідну федеративну модель, яка була характерна для СРСР, з тією ж реальною загрозою цілісності держави. Цей російський вчений, що доволі показово, враховуючи, що саме з Росії в Україну переважною мірою експортуються федералістські настрої, доводить, що російський федералізм у своїй основі носить номінальний характер⁸. Отже, висновки про те, що в Росії йде динамічний процес реформування федералізму в напрямку формування його централізованої моделі, у ході процесу зміцнення якої існує небезпека перетину тієї межі, за якою від федералізму мало що залишається, є далеко не безпідставними.

Абсолютно штучно культивована та фактично демонізована сьогодні, наприклад, в Україні ідея федералізму⁹ як найбільш завершеної форми регіоналізму та «неодмінної умови для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина»¹⁰, у сучасному світі розвивається значно повільніше, а за останній час виявилася скоріш послабленою, ніж зміцненою. Так, Л. Д. Карафіелло та К. Малфліт, хоч й переконані у позитивному впливі федералізму на процеси переходу до демократії, пишуть, що «федералістська діалектика зберігає полярність, конфліктність та напруженість»¹¹. Американський політолог У. Рікер заперечує, що федералізм завжди слугує гарантією демократичних свобод. На його думку, між федералізмом та свободою немає простого причинного зв'язку¹².

Попри загальний «позитивний» та «схвальний» контекст багатьох досліджень проблем федералізму в Російській Федерації, сучасна російська дослідниця Г. Є. Бочило також вказує, що абсолютно прямого зв'язку між федералізмом та демократією, децентралізацією управління та досягненням широких прав і свобод особистості немає. Єдине лише формальне проголошення федералізму не гарантує демократизацію та децентралізацію управління, збалансування соціально-економічних відносин, досягнення свободи особистості. Існують унітарні держави, в яких людина реально здійснює конституційні права (європейські держави), та федеративні держави, в яких порушуються конституційні права і свободи (Пакистан, ОАЕ). Про це свідчить і історичний досвід федеративного державного будівництва в Росії ХХ – початку ХХІ ст.¹³.

Вважаємо, що федералізація державного устрою України (у будь-яких формах: класичного або кооперативного федералізму, федеративного дуалізму, федерально-матричної моделі тощо) у сучасних умовах жодною мірою не перевірена досвідом сучасних федерацій у зарубіжних країнах, політичною ситуацією у країні, прогнозами на її історично видиме майбутнє, її соціально-демографічною мапою тощо, особливо в умовах, коли настає якнайшвидше етап розвитку української нації, йде практичний процес та теоретичне обґрунтування власної державності, по суті формування нової державної нації у широкому (загальногромадянському) розумінні цього слова. Якщо централізована федерація є для державності України небезпечною і небажаною, то реалізація ідеї децентралізованої федерації в Україні, на якій наполягають деякі сепаратистські кола, стала б політичною і соціальною катастрофою. За таких умов, за висновками більшості віт-

чизняних експертів, оптимальна конституційна модель державного устрою України – унітарна конституційно-децентралізована держава з усебічним визнанням та гарантуванням прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

¹ Сысоева Е. А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права ; История учений о праве и государстве» / Е. А. Сысоева. – Ростов-на-Дону, 2006. – С. 3.

² Бабурин С. Н. Территория государства : Теоретико-правовые проблемы : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства ; История права и государства ; История правовых и политических учений» / С. Н. Бабурин. – М., 1998. – С. 6.

³ Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Д. А. Быстрова. – М., 2010. – С. 12.

⁴ Кушніренко О. Унітаризм як базова цінність конституційного ладу України / О. Кушніренко [Електронний ресурс] // Віче. – 2012. – № 2. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2942/>

⁵ Бегаева А. Х. Бельгийский федерализм : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. Х. Бегаева. – М., 2008. – С. 3, 24.

⁶ Савин В. И. Вказана праця. – С. 21.

⁷ Лексин И. В. Конституционно-правовые проблемы территориального устройства современного государства : особенности России и зарубежный опыт : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; конституционный судебный процесс ; муниципальное право» / И. В. Лексин. – М., 2013. – С. 19.

⁸ Савин В. И. Диалектика процессов децентрализации и новой централизации Российского федерализма конца XX – начала XXI вв. : Конституционно-правовой опыт развития : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / В. И. Савин. – Ростов-на-Дону, 2007. – С. 21–22.

⁹ Бузина О. Украина. Федерализм и антифедерасты / О. Бузина [Электронный ресурс] // Межрегиональный Союз органов местного самоуправления Украины. Официальный сайт. – Режим доступа: <http://federal.org.ua/content/ukraina-federalizm-i-antifederasty>; Ветров В. Федеративная Украина – так ли страшен черт, как его малюют? / В. Ветров [Электронный ресурс] // Межрегиональный Союз органов местного самоуправления Украины. Официальный сайт. – Режим доступа: <http://federal.org.ua/content/federativnaya-ukraina-%E2%80%93-tak-li-strashen-chert-kak-ego-malyuyut>; Колесніченко В. Федеративна Україна : безальтернативна альтернатива розвитку Української держави / В. Колесніченко, Р. Бортнік // Голос України. – 2009. – № 194 (4694). – 15 жовтня. – С. 4–5; Медведчук В. В. Український вибір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина перша) // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 6–13; (частина друга) № 4. – С. 6–13; Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти / В. Медведчук // Вісник Національної Академії правових наук України – 2013. – № 2 (73). – С. 98–107; Мучник Г. Унитарная нетерпимость или федеративное добрососедство? / Г. Мучник [Электронный ресурс] // Еженедельник 2000. – Режим доступа: <http://2000.net.ua/2000/svoboda-slova/sotsium/81302>; Тихонов В. Манифест федерализма, или путь к демократическому государству / В. Тихонов. – Луганск, 2004. – 63 с.

¹⁰ Тихонов В. Манифест федерализма, или путь к демократическому государству / В. Тихонов. – Луганск, 2004. – С. 42.

¹¹ Основы теории и практики федерализма : пособие для студентов высших учебных заведений ; [отв. ред. К. Малфлит]. – Лейвен: Институт Европейской политики: Отделение политических наук Католического университета г. Лейвен (Бельгия). – Лейвен, 1999. – С. 4

¹² Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance / W. Riker. – Boston: Little, Brown and Company, 1964. – P.15.

¹³ Бочило А. Е. Российский федерализм и правовой статус личности (конституционно-правовые исследования) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; конституционный судебный процесс ; муниципальное право» / А. Е. Бочило. – Челябинск, 2013. – С. 9, 16.

Резюме

Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми державного устрою України: теорія та практика.

Проаналізовано зміст понять «територія», «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій». Проаналізовано наукові дискусії щодо форми державного устрою України та вказано на політизацію цього питання в періоди політичної нестабільності. Розглянуто особливості виникнення та функціонування унітарної форми державного устрою. Вказано на нестабільність федеративної форми територіального устрою через значний потенціал конфліктності у відносинах між центром і регіонами. Обґрунтовується неминучість еволюції унітаризму в Україні в результаті здійснення децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Ключові слова: унітаризм, федералізм, регіоналізація, децентралізація, місцеве самоврядування.

Резюме

Батанов А. В. Конституционно-правовые проблемы государственного устройства Украины: теория и практика.

Раскрывается содержание понятий «территория», «государственное устройство», «территориальное устройство», «административно-территориальное устройство». Проанализированы научные дискуссии относительно формы государственного устройства Украины и указано на политизацию этого вопроса в периоды политической нестабильности. Рассмотрены особенности возникновения и функционирования унитарной формы государственного устройства. Указывается на нестабильность федеративной формы территориального устройства из-за значительного потенциала конфликтности в отношении между центром и регионами. Обоснована неизбежность эволюции унитаризма в Украине в результате проведения децентрализации и реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: унитаризм, федерализм, регионализация, децентрализация, местное самоуправление.

Summary

Batanov O. Constitutional and legal problems of the state device of Ukraine: theory and practice.

The content of the concepts «territory», «state system», «territorial device», «administrative-territorial device» reveals. The scientific discussions on form of government of Ukraine are analyzed; the politization of this issue during the political instability is indicated. The specific of emergence and operation of unitary form of government is considered. The instability of the federation form territorial device caused by the huge conflict potential in relations between centre and regions is underlined. The inevitability the evolution of unitary in Ukraine as result of implementation decentralization and reforms of local government is explained.

Key words: unitary, federalism, regionalization, decentralization, local self-government.

Отримано 25.06.2014

УДК 342

Ю. В. ГЕОРГІЄВСЬКИЙ

Юрій Валентинович Георгієвський, кандидат юридичних наук, доцент, заступник голови Харківської обласної державної адміністрації

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституція України в 1996 р. закріпила розподіл публічної влади як за видами, так і за рівнями. Однак за вісімнадцять років в Україні так і не склалася система реального місцевого самоврядування. Конституційний принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні влади реально не працював, а у місцевому самоврядуванні відчувалась вагома присутність держави. Співвідношення державних та громадських засад у місцевому самоврядуванні залежить від зміни політичних, економічних та соціокультурних умов. Але при цьому воно не повинно доводити до такого рівня, коли органи місцевого самоврядування стають місцевими органами державної влади, або навпаки, перетворюються на громадські формування, які не мають публічно-владних можливостей впливу на місцеві справи. На жаль, на практиці виникають проблеми як у регулюванні компетенції, так і у її реалізації. Більш того, в конституційному законодавстві України зустрічається дублювання понять, повторення деяких завдань та функцій, «наповнення» функцій окремими правами, порушення критерію однорідності предметів відання, до яких прив'язують відповідні права, повна відсутність способів взаємодії з іншими органами. Тому реформування Конституції України повинно супроводжуватися ґрунтовними теоретичними розробками, науковим пошуком та утвердженням якісно нової системи організації публічної влади, заснованої на принципі децентралізації.

Серед науковців, які займаються проблемою компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід назвати таких, як: В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, М. О. Баймуратов, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, Н. К. Ісаєва, В. М. Кампо, О. О. Карлов, І. Б. Коліушко, А. О. Селіванов, С. Г. Сєрьогіна, О. В. Совгіря, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков та інші. Однак сучасні політико-правові процеси, які відбуваються в державі і спрямовані на децентралізацію влади, підтверджують, що дана проблема в науці конституційного права України не ставилась та потребує вирішення.

Метою статті є дослідження конституційно-правової природи компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Проблеми компетенції завжди вирішувалися в історії та в сучасному світі як інструмент побудови публічних інститутів. Але при цьому народ як єдине джерело влади завжди залишався осторонь. Саме норма ст. 5 Конституції України яка проголошує, що народ «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні» передбачає її «компетенційний вимір», тобто підкреслює, що народ є соціальним джерелом усіх компетенцій. Народ як публічно організована соціальна спільнота володіє такими первинними ознаками компетенцій. По-перше, саме народ безпосередньо формує основні конституційні інститути, як державні, так і недержавні; вирішує найважливіші державні питання шляхом референдумів, зборів тощо; виражає основні публічні інтереси суспільства в цілому; надає пряму підтримку владі або відмовляє їй у цьому шляхом відкритих виступів.

По-друге, народ опосередковано впливає на побудову та функціонування всієї влади та посадових осіб – шляхом суспільної думки, громадської підтримки або відмови від неї, вимог та звернень до публічних інститутів, тиску інститутів громадянського суспільства тощо. Все це дає підстави для висновку, що народ є головним соціальним та правоутворюючим джерелом компетенцій всіх видів. Таке розуміння пояснюється існуванням формули участі громадян в управлінні загальними справами. Саме народовладдя повинно передбачати форму громадської участі в рамках усіх видів компетенцій, основною метою якої є подолання відчуження народу, громади від управління.